Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

21 501-07 Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 1346 BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 maart 2015

Op 8 december 2015 heeft de Ecofin Raad een politiek akkoord bereikt over de vormgeving van brugfinanciering door middel van individuele kredietlijnen van lidstaten aan de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (*Single Resolution Board*, SRB). U bent hierover recentelijk geïnformeerd in het verslag van de Eurogroep en Ecofin Raad van 7 en 8 december 2015.[1] Dit politiek akkoord is de uitwerking van de verklaring van de Ministers van de Eurogroep en Ecofinraad van 18 december 2013[2] waarin is opgenomen dat er voor de overgangsperiode van het Gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds (*Single Resolution Fund* – SRF) gewerkt zal worden aan een systeem waarbij in laatste instantie brugfinanciering aan de SRB verstrekt kan worden.[3]

De brugfinanciering heeft zijn beslag gekregen in de vorm van een leenovereenkomst, aangaande een kredietlijn, tussen de lidstaten en de SRB. De kredietlijn is bedoeld als voorfinanciering voor het uiterste geval dat onvoldoende middelen kunnen worden aangewend uit het SRF en niet onmiddellijk ex-post bijdragen kunnen worden geïnd bij de banken en de mogelijkheden voor externe financiering van de SRB zijn uitgeput. Aangezien de kredietlijn als een garantie ten behoeve van brugfinanciering in begroting IX zal worden opgenomen, leg ik de garantstelling in de vorm van een incidentele suppletoire begroting ter goedkeuring aan u voor (Kamerstuk 34 422, nr. 1). Deze brief dient ter toelichting op de belangrijkste elementen van de kredietlijn aan de SRB, zoals opgenomen in de leenovereenkomst *(loan facility agreement)* en bijbehorende *term sheet* (zie bijlagen[4]). Tevens is het toetsingskader voor garanties bijgevoegd[5].

[1] Kamerstuk 21 501-07, nr. 1335.
[2] Statement of Eurogroup and ECOFIN Ministers on the SRM backstop, 18 december 2013.
[3] Statement van de Ecofin Raad van 8 december 2015.
[4] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.
[5] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

kst-21501-07-1346
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

Allereerst zal de voorgeschiedenis en Nederlandse inzet tijdens de onderhandelingen kort uiteen worden gezet. Daarna wordt de omvang van de kredietlijn en het gebruik van het fonds bij afwikkeling beschreven. Vervolgens wordt de procedure beschreven wanneer de SRB een beroep doet op de Nederlandse kredietlijn. Tot slot volgt een beschrijving van de overige belangrijke kenmerken van de kredietlijn, alsmede van de goedkeuring en van de ondertekening van de leenovereenkomst.

Voorgeschiedenis en Nederlandse inzet

In de verklaring van de Ministers van de Eurogroep en Ecofinraad van 18 december 2013 is opgenomen dat er voor de overgangsperiode van het SRF gewerkt zal worden aan een systeem waarbij in laatste instantie brugfinanciering aan de SRB verstrekt kan worden. Destijds is afgesproken dat het systeem van brugfinanciering uiterlijk op 1 januari 2016, wanneer het SRM volledig in werking zou treden, beschikbaar moest zijn. Daarnaast is in de verklaring opgenomen dat tijdens de overgangsperiode gewerkt zal worden aan een gemeenschappelijke backstop die uiterlijk aan het einde van de overgangsperiode (uiterlijk eind 2023) beschikbaar zal zijn.

Brugfinanciering is noodzakelijk aangezien zich situaties kunnen voordoen waarbij de middelen die kunnen worden aangewend uit het SRF ontoereikend zijn om de kosten voortkomend uit afwikkelingscasus mee te financieren en het vervolgens niet mogelijk is om onmiddellijk ex-post bijdragen bij banken in de betreffende lidstaat te innen. Indien de SRB in die situatie ook niet in staat is om de benodigde middelen zelfstandig op de markt te lenen, zal de direct betrokken lidstaat een kredietlijn aan de SRB verstrekken om zo de ex post bijdragen tijdelijk voor te financieren. De SRB is gehouden door middel van ophalen van ex post bijdragen van de banken in het betreffende land uiteindelijk de lening aan de lidstaat terug te betalen.

Deze vorm van brugfinanciering, individuele kredietlijnen van lidstaten aan de SRB, is in lijn met de Nederlandse inzet tijdens de onderhandeling, namelijk dat in de overgangsperiode nationale overheden alleen verantwoordelijk zijn voor hun eigen nationale bankensector. De SRB kan alleen een beroep doen op de Nederlandse kredietlijn indien een bank die gevestigd is in Nederland in afwikkeling wordt geplaatst.

De leenovereenkomst eindigt aan het einde van de overgangsfase of eerder, als er daarvoor al een overeenkomst wordt gesloten over de zogeheten «gemeenschappelijke *backstop*».

Omvang kredietlijn

Voor de vormgeving van brugfinanciering is gewerkt aan een systeem van individuele kredietlijnen van lidstaten aan de SRB. De totale omvang van alle individuele kredietlijnen van de lidstaten van de eurozone is gelijk aan het afgesproken streefbedrag van het SRF. Op dit moment is de omvang van het SRF bepaald op 55 miljard euro. De omvang van de individuele kredietlijnen is gelijk aan de omvang van het nationale compartiment in het SRF. Het Nederlandse compartiment is momenteel vastgesteld op circa 4,16 miljard euro, ofwel 7,57% van de totale omvang van de verwachte ex-ante contributies aan het SRF in de periode 2016–2023. De kredietlijn voor Nederland bedraagt dus ook maximaal 4,16 miljard euro.

Voor de berekening van de individuele kredietlijnen is aangesloten bij de schattingen die de Europese Commissie heeft gemaakt ten behoeve van de berekening van de ex-ante bijdragen van banken aan het SRF in de

periode 2016–2023.[6] De Ecofin Raad heeft afgesproken om eind 2017, of wanneer een niet-euro land toetreedt tot de bankenunie, de verdeelsleutel, alsmede de omvang van het SRF en daarmee de totale omvang van de brugfinanciering te beoordelen aan de hand van nieuwe data van de SRB. Dit betekent voor lidstaten dat mogelijk eind 2017 de verdeelsleutel wordt aangepast en de omvang van de kredietlijn verandert.

Gebruik van het SRF bij afwikkeling

Als een bank in afwikkeling wordt geplaatst dan gelden daarvoor de regels uit de SRM-verordening en de richtlijn herstel en afwikkeling (BRRD).[7] De middelen uit het SRF kunnen alleen worden aangewend voor zover dat noodzakelijk is om de effectieve toepassing van afwikkelingsinstrumenten te verzekeren. Hierbij geldt als voorwaarde dat minimaal kapitaalverschaffers moeten zijn omgezet of afgeschreven (aandeelhouders en junior obligatiehouders). Zo kan het fonds onder meer worden ingezet met als doel activa of verplichtingen van de instelling in afwikkeling te garanderen, om bij te dragen aan een overbruggingsinstelling of om compensatie te betalen aan aandeelhouders of crediteuren wanneer is vastgesteld dat zij grotere verliezen hebben geleden dan in een faillissement (het zogeheten «*no creditor worse off*- principe»).[8]

Er kan geen direct beroep worden gedaan op het SRF om de verliezen van een instelling te absorberen of om de instelling te herkapitaliseren. Uitgangspunt bij afwikkeling is immers dat eventuele kosten of verliezen worden gedragen door aandeelhouders en crediteuren van een falende bank. Ten aanzien van het opvangen van verliezen en herkapitalisatie geldt daarom dat eerst ten minste 8% bail-in van de totale passiva inclusief eigen vermogen moet plaatsvinden. Hierna mag een bedrag van maximaal 5% van de totale passiva inclusief het eigen vermogen van de bank in afwikkeling worden aangewend uit het SRF. Pas wanneer alle niet-preferente passiva, met uitzondering van in aanmerking komende deposito's, volledig zijn afgeschreven kan, indien nodig, een groter beroep worden gedaan op het fonds.

Getrapt systeem

Indien een beroep wordt gedaan op het SRF moet ter bepaling van de middelen die worden aangewend, een onderscheid worden gemaakt tussen de situatie tijdens en na de overgangsperiode. Na de overgangsperiode (2024 en verder) wordt bij de afwikkeling een beroep gedaan op alle middelen uit het afwikkelingsfonds: de nationale compartimenten zijn immers na de overgangsperiode volledig gemutualiseerd en zijn zodoende opgehouden te bestaan.

Tijdens de overgangsperiode worden bij een beroep op het SRF de middelen aangewend volgens een getrapt systeem. Daarbij zijn de nationale compartimenten van de lidstaten en de mate waarin zij zijn gemutualiseerd, van belang. Deze compartimenten worden gevuld met vooraf te betalen (ex-ante) bijdragen door de banken in de aangesloten lidstaten. Het getrapte systeem tijdens de overgangsfase bestaat uit vijf treden, waarbij men pas een beroep op de middelen van de volgende trede kan doen op het moment dat de beschikbare middelen van de

---

[6] Commission services» non paper on the estimated aggregate contributions to the Single Resolution Fund accounting for 2015 contributions (27 November 2014). Zie ook Annex 1 van de Term Sheet.
[7] Zie ook Kamerstuk 34 208, nr. 3 en Kamerstuk 21 501-07, nr. 1238.
[8] Artikel 76 van de SRM-verordening.

voorgaande trede onvoldoende zijn om de afwikkelingsmaatregel te bekostigen.

1. Allereerst wordt een beroep gedaan op het niet-gemutualiseerde deel van het compartiment van de lidstaat waar de bank in afwikkeling is gevestigd. Het niet-gemutualiseerde deel neemt gedurende de overgangsfase geleidelijk af.
2. Op de tweede trede worden de gemutualiseerde delen van de compartimenten van alle lidstaten aangeslagen voor een gelijk percentage. De mutualisatie van de nationale compartimenten loopt gedurende de overgangsfase geleidelijk op.
3. Op de derde trede worden de resterende middelen uit het nationale compartiment aangesproken van de lidstaat waar de bank in afwikkeling is gevestigd. Het compartiment kan namelijk nog gemutualiseerde middelen bevatten, omdat op de tweede trede het gemutaliseerde deel is aangeslagen voor een bepaald percentage.
4. Mochten de middelen op de derde trede ook nog niet afdoende zijn, dan kunnen achteraf buitengewone (ex-post) bijdragen worden geheven bij de banken in de lidstaat waar de bank in afwikkeling is gevestigd. Deze ex-post bijdragen bestaan uit maximaal driemaal de jaarlijkse (ex-ante) bijdrage.
5. Indien deze ex-post bijdragen niet onmiddellijk beschikbaar zijn, heeft de SRB op de vijfde en laatste trede de mogelijkheid om leningen of andere vormen van steun af te sluiten (externe financieringsmogelijkheden), dan wel om te besluiten tot tijdelijke overdracht tussen de compartimenten (indien de betrokken lidstaten daarmee instemmen).[9]

Als middelen uit het SRF zijn aangewend op treden 1 tot en met 3, wordt het SRF aangevuld door middel van (hogere) ex ante bijdragen, totdat het streefbedrag van het SRF (1% van de gedekte deposito's) is bereikt. Als tijdens de overgangsfase middelen worden gebruikt ter hoogte van meer dan de helft van het streefbedrag, kan de SRB besluiten de overgangsperiode, waarbinnen het streefbedrag moet worden bereikt, met vier jaar te verlengen. Als de SRB op trede vijf leningen of andere vormen van steun afsluit, dan wel (met instemming van de betreffende lidstaat) besluit tot tijdelijke overdracht tussen de compartimenten, worden deze terugbetaald door middel van ex post bijdragen van de banken in de lidstaat waar de bank in afwikkeling is gevestigd.

Beroep op de individuele kredietlijn in de overgangsfase

Pas als het in de vorige paragraaf beschreven getrapte systeem geheel is doorlopen en de beschikbare financieringcapaciteit dus niet toereikend is om de kosten van afwikkeling van een Nederlandse bank te dekken, kan de SRB in de overgangsfase een beroep doen op de kredietlijn. Het beschikbare bedrag waarop een beroep kan worden gedaan onder de kredietlijn is gelijk aan de maximumomvang van de kredietlijn (voor Nederland nu: 4,1635 miljard euro) minus de ex-ante bijdragen die aangewend kunnen worden uit het SRF (trede 1 t/m 3), de leningen of andere vormen van steun die de SRB is aangegaan (externe financieringsmogelijkheden; zie hierboven trede 5) en eventuele reeds uitstaande leningen op de individuele kredietlijn.

Gedurende de overgangsfase nemen de door de banken betaalde ex-ante middelen waarop een beroep kan worden gedaan uit het SRF, toe. Bij een beroep op de middelen door de afwikkeling van een bank, nemen de middelen waarop een beroep kan worden gedaan, af. Hoe meer middelen uit het SRF kunnen worden aangewend, hoe kleiner het beschikbare bedrag onder de kredietlijn. Ook de externe financieringsmogelijkheden

[9] Zie voor een verdere toelichting en rekenvoorbeelden: Kamerstuk 34 155, nr. 3.

en eventuele reeds uitstaande leningen beïnvloeden op eenzelfde wijze het beschikbare bedrag onder de kredietlijn. Als er meer geld extern kan worden gefinancierd, gaat het beschikbare bedrag onder de kredietlijn naar beneden en wordt de kans kleiner dat de SRB een beroep moet doen op de individuele kredietlijn. Ook reeds uitstaande leningen onder de kredietlijn worden afgetrokken van het beschikbare bedrag. Te allen tijde zal het beschikbare bedrag nooit uitkomen boven de maximumomvang van de Nederlandse kredietlijn. De SRB zal de lidstaten elk jaar een notificatie sturen van de omvang van het beschikbare bedrag onder de kredietlijn.

Overige kenmerken individuele kredietlijn

Bij een beroep op de nationale kredietlijn zal de SRB zo mogelijk de betreffende lidstaat vertrouwelijk informeren in de vorm van een vooraankondiging. Een lidstaat heeft in dat geval meer tijd om stappen te nemen, zodat tijdig aan het verzoek van de SRB voldaan kan worden. In deze periode kan de lidstaat bijvoorbeeld al vertrouwelijk het parlement inlichten en de middelen op de financiële markten ophalen. Vervolgens zal de SRB schriftelijk een verzoek indienen bij de lidstaat om te kunnen trekken op de kredietlijn. In dit verzoek staat onder andere welk bedrag de SRB nodig heeft onder de kredietlijn en wat er uit de beschikbare financieringcapaciteit zal worden gebruikt. De lidstaat heeft vier werkdagen de tijd om het geld waar de SRB om heeft gevraagd over te maken aan de SRB, om snelle en effectieve afwikkeling mogelijk te maken.

Als lidstaten om een of andere reden niet aan het verzoek van de SRB kunnen voldoen zullen ze dat binnen drie werkdagen na het verzoek van de SRB moeten laten weten aan de SRB. Een lidstaat kan dan een verzoek voor financiële steun indienen bij het ESM. Dit geldt alleen voor lidstaten van de eurozone, die dus ook ESM-lid zijn. De lidstaat kan in dat geval gebruik maken van één van de volgende drie ESM-instrumenten: een preventieve kredietlijn, een macro-economisch programma of een programma voor indirecte bankenherkapitalisatie. De voorwaarden om in aanmerking te komen voor deze instrumenten, alsmede de conditionaliteiten blijven hetzelfde. Voor de overige EU-lidstaten die in het kader van de bankenunie een nauwe samenwerking aangaan met het SSM/de SRB, geldt dat zij in het geval ze niet kunnen voldoen aan het verzoek van de SRB een verzoek tot financiële steun kunnen indienen bij de EU (via de betalingsbalansfaciliteit).[10]

De lening die de lidstaat aan het SRB verstrekt, heeft een looptijd van 24 maanden. De lening kan, op verzoek van de SRB, één keer worden verlengd met 12 maanden. Op de lening ontvangt de lidstaat rente, welke gelijk is aan de financieringskosten van de lidstaat vastgesteld op de dag dat de SRB het verzoek heeft ingediend om gebruik te maken van de kredietlijn (of in het geval dat de lening verlengd wordt, op de dag dat de SRB vraagt om de verlenging van de lening). Als de lidstaat financiële steun heeft moeten aanvragen bij het ESM of de EU dan betaalt de SRB dezelfde rente aan de lidstaat als de rente die de lidstaat betaalt aan het ESM of de EU. De lening zal worden afgelost (uiterlijk) op de datum waarop de lening afloopt.

[10] Een lening van het ESM of via de betalingsbalansfaciliteit is onderworpen aan de voorwaarden en conditionaliteiten zoals beschreven in het ESM-Verdrag respectievelijk artikel 143 van het Werkingsverdrag van de EU en Verordening (EG) nr. 332/2002 van de Raad van 18 februari 2002 houdende instelling van een mechanisme voor financiële ondersteuning op middellange termijn van de betalingsbalansen van de lidstaten.

Goedkeuring van de leenovereenkomst

Aan uw Kamers wordt vooraf aan de ondertekening van de leenovereenkomst met de SRB, eenmalig instemming gevraagd. De leenovereenkomst met de SRB is voor een bedrag van maximaal 4,1635 miljard euro voor de overgangsperiode van het SRF: 1 januari 2016 tot en met eind 2023. De overeenkomst eindigt eerder, als er daarvoor al een overeenkomst wordt gesloten over de zogeheten «gemeenschappelijke *backstop*». In de bijgevoegde incidentele suppletoire begroting is in lijn daarmee voorzien in een garantie («verplichting») vanaf 1 januari 2016. In de leenovereenkomst is tevens voorzien in een bereidstellingsprovisie van 10 basispunten (0,1%) die Nederland van de SRB ontvangt voor het beschikbare bedrag onder de kredietlijn.

Een aantal lidstaten heeft aangegeven dat zij moeilijkheden verwachten om binnen de periode van vier werkdagen aan het verzoek van de SRB te kunnen voldoen, zeker als het verzoek een groot deel van de individuele kredietlijn betreft. Om tegemoet te komen aan dit bezwaar is in de leenovereenkomst voorzien in de mogelijkheid getrancheerd de leningen aan de SRB te verstrekken. Hiervan kan geen gebruik worden gemaakt als de SRB concludeert dat sprake is van een situatie waarin een onmiddellijk faillissement van een bank moet worden voorkomen en daarvoor meer dan de helft van de maximumomvang van de individuele kredietlijn benodigd is. De meeste lidstaten (waaronder Nederland) hebben aangegeven dat de gedefinieerde periode in de leenovereenkomst voldoende tijd bevat om aan het verzoek van de SRB te kunnen voldoen.

Verder hebben enkele lidstaten tijdens de onderhandelingen laten weten parlementaire goedkeuring nodig te hebben elke keer dat een beroep wordt gedaan op de kredietlijn. Het kabinet is hier geen voorstander van, aangezien dit voor de SRB een drempel opwerpt voor het verkrijgen van financiële middelen onder de kredietlijn en een afwikkeling daardoor wordt vertraagd of belemmerd. Tevens verlaagt dit de kredietwaardigheid van de SRB, waardoor de kans groter wordt dat een beroep wordt gedaan op de kredietlijn omdat de SRB zelf geen geld kan aantrekken op de markt. Om toch aan het punt van enkele lidstaten tegemoet te komen is in de leenovereenkomst naast de tranchering voorzien in parlementaire goedkeuring vooraf aan ieder beroep op de kredietlijn. Onverminderd geldt in dat geval dat de uitbetaling binnen de eerdergenoemde vier werkdagen moet plaatsvinden. Lidstaten die nationale parlementaire goedkeuringsprocedures hebben, kunnen geen aanspraak maken op de bereidstellingsprovisie. Er is dan namelijk geen sprake van een garantie, omdat er een voorwaarde – namelijk dat er parlementaire goedkeuring wordt verkregen – is gesteld.

Gezien de intentie een zo geloofwaardig en effectief mogelijke afwikkeling door de SRB mogelijk te maken en de kredietwaardigheid van de SRB te vergroten, heeft Nederland aangegeven voornemens te zijn de leenovereenkomst met bereidstellingsprovisie en eenmalige ex ante goedkeuring van het parlement, te ondertekenen. In het geval de SRB ooit een beroep wil doen op de Nederlandse kredietlijn, zal ik de Tweede Kamer vertrouwelijk informeren zodra ik een verzoek of een vooraankondiging van de SRB ontvang.

Ondertekening van de leenovereenkomst

De SRB heeft de lidstaten verzocht de nationale procedures met spoed af te ronden aangezien het belang van brugfinanciering, zeker in het begin van de overgangsfase van het SRF, groot is. Daarom acht de SRB een snelle ondertekening van de overeenkomsten essentieel. Het feit dat het

politiek akkoord over de vormgeving van de brugfinanciering op de de Ecofin Raad van 8 december 2015 tot stand is gekomen heeft tot gevolg gehad dat ondertekening van de leenovereenkomst voor 1 januari 2016 niet haalbaar is gebleken. In de meeste lidstaten vindt momenteel nog de nationale parlementaire behandeling van de individuele kredietlijnen plaats. Met de SRB onderschrijf ik het belang van spoedige ondertekening van de leenovereenkomst met de SRB en derhalve verzoek ik u om de incidentele suppletoire begroting (inclusief bijbehorende stukken) met spoed te behandelen. Een afschrift van deze brief stuur ik heden aan de Eerste Kamer.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem